

Voorstel GBZ
t.b.v. raadscommissie februari 2010.

Betreft "Nota Grondbeleid 2010".

De nota is een kadernota d.w.z. dat algemene mogelijkheden en afwegingen geschetst worden. De nota is ondersteunend en geeft geen richting aan.
Hiermee kan de nota geen "beleidsnota" genoemd worden.
GBZ zet in om de kadernota tegelijkertijd te voorzien van richtinggevend beleid.
Het feit dat bouwen en wonen in Nederland op slot zit, en al helemaal in de her te structureren gebieden en gebiedsontwikkeling.
Dit noopt tot actief grondbeleid met een vaste koers.
Het doel is om mogelijkheden en kansen sneller te realiseren en te bevorderen.
Grondbeleid is bij ruimtelijke projecten een belangrijke succesfactor.
Door als gemeente zelf grond in handen te hebben, of door afspraken te maken met (toekomstige) grondeigenaren kan de gemeente de mogelijkheden voor kostenverhaal en verevening optimaal benutten.
Grondbeleid wordt gevoerd om publieke doelen te realiseren. De strategie moet krachtig genoeg zijn om die doelen te bereiken.
Zonder actieve strategie is het problematisch deze doelen te verwezenlijken.
GBZ staat voor een actief grondbeleid in alle voorkomende situaties en een zoveel mogelijk modern erfpachtbeleid, wat eenduidig, transparant en toekomstbestendig is.
Het eigendom van de gemeente waarborgt zeggenschap en regie, de stichtingskosten zijn belangrijk lager, en in de sfeer van BTW en overdrachtsbelasting zijn voordelen te behalen die doorgerekend kunnen worden aan de consument/koper.
Bovendien is de erfpacht inkomstenbelasting aftrekbaar voor de bewoner.
De kasstroom van de erfpachters richting gemeente zorgt voor een langjarige garantie ten behoeve van inrichting, onderhoud, uitstraling, en kustbestendigheid.
Het Zandvoorts grondbeleid als richtinggevend besluitenkader en inpasbaar in de kadernota dient de grondslagen te hebben zoals verwoord in het bijgaande essay.
Zonder richtinggevend beleid analoog aan de geest van dit essay kan GBZ niet akkoord gaan met het vaststellen van voorliggende nota.

GBZ februarie2010

Kwaliteit van de ruimte Overheid is de greep kwijt op bouwprojecten

19 september 2009 Het Financieele Dagblad
Door: Muñoz, D.;Middelkoop

Nederland heeft in het verleden de reputatie opgebouwd van een land waarin de kwaliteit van ruimtelijke ontwikkeling centraal stond en waarin veel energie besteed werd aan het zorgvuldig plannen van nieuwe wijken. Jaarlijks stromen nog steeds stedenbouwkundigen en planologen uit de hele wereld onze steden in om de voorbeelden uit hun studieboeken lijfelijk te kunnen aanschouwen. De realiteit is echter dat de welvaartstatus in de ruimtelijke ordening van ons land sinds de jaren 1990 in snel tempo afbrokkelt. Het probleem is het gebrek aan goede publieke infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen. Die twee zijn van groot belang.

De kwaliteit van een wijk hangt af van goede wegen en openbare ruimte, van mooi en ruim ontworpen pleinen en parken en goede scholen. En natuurlijk van buurtcentra, musea, politiebureaus, gezondheid- en sportvoorzieningen, speeltuinen, voldoende openbaar vervoer en zo kunnen wij wel even doorgaan. De burger kijkt steeds meer naar deze omgevingskwaliteit voordat hij in een wijk gaat wonen. Wat heb je aan een mooi appartement of vrijstaande woning als je niet in de buurt boodschappen kan doen, de kinderen naar school kunnen of als het niet aangenaam is om even in de buurt te wandelen? De aanwezigheid van voldoende betaalbare en sociale woningen is essentieel, want de kwaliteit van een wijk hangt nauw samen van een evenwichtige bevolkingssamenstelling, waarin noch rijk of arm, zwart of blank de overhand nemen.

Helaas bouwt Nederland steeds meer compacte en massieve wijken, met steeds minder publieke ruimte en een tekort aan maatschappelijke voorzieningen en betaalbare woningen. Dat leidt tot maatschappelijke verloedering en in de toekomst tot hoge kosten voor de overheid. De reden hiervoor is dat wij een belangrijke les van onze voorouders zijn vergeten: dat grondspeculatie moet worden voorkomen en dat de winst die ontstaat in bouwplannen moet worden behouden om de ruimtelijke kwaliteit te betalen. In het verleden was Nederland daar goed in.

Financieel gewin
Ruimtelijke ontwikkeling gaat vaak gepaard met enorme sprongen in de economische waarde van de locatie. Waar vroeger landbouwgrond lag, worden tegenwoordig vaak woningen en kantoren gebouwd. Hierdoor stijgt de winst. De prijs van landbouwgrond is tussen euro5 en euro20 per vierkante meter. Maar door de nieuwe bestemming wordt de prijs tientallen keren hoger. Soms tot meer dan euro500 per vierkante meter, afhankelijk van de locatie. Het bijzondere van deze waardestijging is dat zij niet het gevolg is van een verbetering van de intrinsieke kwaliteiten van de grond, maar puur van de beslissing van de gemeente om de bestemming te wijzigen. De grondeigenaar kan in één klap rijk worden zonder enige inspanning of investering te hebben gepleegd. Daarom zijn er al eeuwen veel voorstanders die een terugvloeiing van deze winst naar de gemeenschap bepleiten. Reeds in de 19e eeuw hebben prominente liberale denkers zoals politiek economen David Ricardo en Henry George gepleit voor het volledig belasten van deze winst op grond.

In Nederland hebben progressieve liberalen en sociaal-democraten al vanaf het einde van de 19e eeuw de eerste stappen gezet om de winst te behouden voor publieke doelen. In Amsterdam bijvoorbeeld gaf het progressieve liberale raadslid Melchior Treub in 1890 het startsein tot de invoering van het erfpachtstelsel. Dit stelsel zorgt ervoor dat een deel van de winst op termijn terugvloeit in de gemeentelijke begroting. Vanaf de Tweede Wereldoorlog, en los van politieke of ideologische zuilen, hebben Nederlandse gemeenten met subsidies van het rijk een actief grondbeleid gevoerd dat in het Westen zijn weerga niet kende. Met dit grondbeleid kochten gemeenten de grond, maakten die bouw- en woonrijp en verkochten ze als bouwrijpe kavels. Jarenlang is het gemeenten hiermee gelukt om grondspeculatie te voorkomen en de winst te behouden voor publieke doelen. Met dit geld

zijn goede wijken gebouwd, bijvoorbeeld Plan Zuid in Amsterdam en Zuid West in Den Haag. Veel van onze steden werden op deze manier mooier en beter.

Maar in de jaren tachtig werden de nadelen van dit actieve grondbeleid pijnlijk zichtbaar. Door een ongelukkig volkshuisvestingsbeleid ontstond verloedering en segregatie van sociaal-economisch zwakke groepen. Daarnaast leidde een groeiende bureaucratisering en verkokering in het ambtelijk apparaat van gemeenten en woningcorporaties tot ondoelmatigheid. Amsterdam zou op basis van de enorme inkomsten uit de erfpacht veel betere openbare ruimte en publieke voorzieningen moeten hebben, maar dat is niet het geval. Een ander nadeel van dit grondbeleid was dat het zwaar leunde op rijkssubsidies. In de jaren tachtig leidde het subsidiëringstelsel ertoe dat het Rijk geconfronteerd werd met moeilijk te voorspellen en snel stijgende uitgaven. De voordelen van een actief grondbeleid waren eind jaren '80 en begin jaren '90 vergeten, men zag alleen de nadelen, dus de subsidies werden grotendeels afgeschaft.

De bezuinigingsmaatregel heeft ingrijpende gevolgen gehad. Gemeenten zijn gestopt met actief grondbeleid. Hier en daar bezitten ze nog grondposities, maar het zijn nu commerciële ontwikkelaars en woningcorporaties die grootschalig grondposities innemen en de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland naar hun hand hebben gezet. Deze bezuiniging heeft ertoe geleid dat grondeigenaren (boeren, aannemers, ontwikkelaars, woningcorporaties of een publieke grondbedrijf) onevenredig veel macht hebben gekregen. Zij kunnen bouwplannen vertragen om het onderhandelingsresultaat te optimaliseren. Grond is de enige niet reproduceerbaar productiefactor en iedere locatie is uniek en niet te vervangen, wat de eigenaar een monopoliepositie geeft. En zo is grondspeculatie terug in Nederland. Het leidt tot vertraging van bouwplannen met eindeloze onderhandelingen en getouwtrek.

Het is een mythe dat de vertraging in de bouw wordt veroorzaakt door publieke inspraak en de borging van burgerrechten in de publiekrechtelijke procedures die leiden tot de vaststelling van het bestemmingsplan of de bouwvergunning. Deze documenten zijn nodig om te kunnen bouwen, maar worden in Nederland relatief snel af geprocedeerd, vergeleken met andere landen. De vertraging wordt veroorzaakt door de procedures die leiden tot een overeenstemming tussen de gemeenten en de grondeigenaren. Dit is ook de reden dat verscheidene pogingen om regels en bureaucratie af te schaffen weinig resultaat hebben opgeleverd.

Een andere gevolg van de bezuinigingsmaatregel is de 'afsnoeping' van de winst. Grondeigenaren maken gebruik van hun monopoliepositie om steeds een groter deel van de winst naar zich toe te trekken. Dat heeft weer geleid tot een ontoelaatbare stijging van grondprijzen. Vroeger kostte de grond tussen 10 en 20% van de verkoopprijs van een woning. Tegenwoordig gaat de helft van de prijs van een woning naar de grondeigenaar, zonder dat hij iets heeft moeten verbeteren aan zijn grond. Dat is puur speculatieve waarde. Daarnaast zijn de proceskosten in Nederland vaak twee tot zes keer hoger dan in andere landen. Proceskosten zijn de kosten van overleg, onderhandelingen, studies, rapporten, rentekosten en dergelijke. Deze kosten maken onderdeel van de kosten van de bouwplannen. Kortom, de winst wordt links en rechts afgesnoept totdat er niet veel meer van over is. Hoe kan anders worden verklaard dat ondanks de enorme prijsstijging van woningen en kantoren, en ondanks de nog steeds ruime publieke subsidiering, de ruimtelijke kwaliteit van nieuwe bouwlocaties benauwder is geworden?
Terwijl Nederland achteruit gaat, hebben juist de landen om ons heen het vaandel van innovatie overgenomen. Door een traditioneel gebrek aan publieke middelen zijn daar interessante regelingen getroffen om middels regulering grijp te krijgen op de winst ten behoeve van de ruimtelijke kwaliteit.

Spanje en Engeland
In Spanje vanaf de jaren tachtig en in Engeland vanaf de jaren negentig zijn de bijdragen van marktpartijen voor de publieke infrastructuur en de maatschappelijke voorzieningen opgeschroefd en streng gereguleerd. Dat betekent dat voorafgaand aan het moment waarop

projectontwikkelaars de grond kopen, er al duidelijkheid bestaat over de bijdragen die alle betrokken partijen moeten realiseren. Kortom, de kosten van ruimtelijke kwaliteit zijn hiermee opgenomen in de grondprijzen. Dat zorgt voor een ontmoediging van grondspeculatie. De Spaanse regio Valencia is in de jaren '90 zo ver gegaan met een stedelijke herverkavelingsregeling dat daarmee speculatieve gedrag van grondeigenaren wordt vermeden en de proceskosten worden verlaagd. Hierdoor zijn ook de kosten en de financiële risico's in bouwplannen zodanig verlaagd dat het voor ontwikkelaars mogelijk is geworden om én geld te verdienen én prachtige wijken te realiseren. Met een verlichting van de overheidsbegroting als gevolg.

In Spanje en Engeland dragen daardoor tegenwoordig marktpartijen substantieel bij aan de kosten van ruimtelijke kwaliteit. In Nederland moet de overheid deze kosten zelf dragen, met ons belastingsgeld. Maar omdat de publieke middelen de laatste decennia geringer zijn geworden is de overheid daar alleen in beperkte mate in staat toe. Het gevolg is een bezuiniging geweest op de ruimtelijke kwaliteit, en een toename van het bouwvolume en aantal woningen per vierkante meter. Met andere woorden, bouwplannen zijn te veel gericht op het optimaliseren van de opbrengsten en het minimaliseren van de kosten.

Nederland heeft tot nu toe zonder succes wel geprobeerd om oplossingen te vinden. Voorbeelden daarvan zijn de baatbelasting en het voorkeursrecht, maar die bleken niet efficiënt. Onlangs is, na tien jaar voorbereiding, de nieuwe Grondexploitatiewet geïntroduceerd. Deze wet is een goed bedoelde poging om de problematiek te verhelpen, maar niet toereikend omdat ze uitgaat van verkeerde uitgangspunten. In de eerste plaats gaat ze uit van de traditionele publieke taakopvatting: dat de overheid altijd directe uitvoerende verantwoordelijkheid draagt voor de realisatie van de publieke infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen. Deze denkfout heeft ertoe geleid dat de wet alleen de nadruk legt op het faciliteren van een actieve interventie van gemeenten. Tegelijkertijd is de wetgever niet consequent geweest omdat hij het niet aandurfde om ingrijpende maatregelen te nemen. De wet kent aan de grondeigenaar de winst toe en gemeenten worden opgezadeld met technisch ingewikkelde instrumenten en omvangrijke financiële risico's. Juist hiermee wordt die directe publieke uitvoerende verantwoordelijkheid moeilijk en duur om uit te voeren. Het is alsof de wetgever niet los kon komen van het oude Nederlandse paradigma van actief grondbeleid en de mogelijkheden ontkende van overheidsregie middels strengere regulering.

In de tweede plaats lijkt de wet gericht te zijn om de problemen van de (grotere) uitbreidingslocaties in een economisch opgaande conjunctuur op te lossen. De wet komt daardoor bijna twintig jaar te laat.

De gevolgen van de economische crisis voor de overheidsbegroting zullen het probleem van de ruimtelijke kwaliteit in ons land alleen maar pijnlijker maken. De overheid zal in de komende decennia een enorm begrotingstekort en staatsschuld moeten aflossen. Op Prinsjesdag heeft het kabinet alvast aangekondigd de komende maanden een aantal ingrijpende bezuinigingsmaatregelen te willen bestuderen. Van publieke zijde zullen aldus steeds minder subsidies beschikbaar zijn. Dit zal de noodzaak versterken om weer grip te krijgen op de winst in bouwplannen.

Geïnspireerd door de innovatieve oplossingen in andere landen, en ervan bewust dat Nederland het vroeger beter kon, zouden gemeenten, provincies en het Rijk alvast daar werk van kunnen maken.

Demetrio Muñoz is docent bij Amsterdam School of Real Estate en adviseur gebiedsontwikkeling. Gert Middelkoop is docent bij Universiteit van Amsterdam en directeur Bureau Middelkoop.